

УДК 351(477),,364”

DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2024-9-64-69>

Красногор Олександр, приватний нотаріус м. Чернігів, кандидат юридичних наук, голова Громадської організації «Академія нотаріату України», докторант Національного університету «Чернігівська політехніка»

Krasnohor Oleksandr, private notary of Chernihiv, candidate of legal sciences, head of the Public Organization «Academy of Notaries of Ukraine», doctoral candidate of the National University «Chernihiv Polytechnic»

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-0901-7033>

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

PUBLIC ADMINISTRATION AND ADMINISTRATION OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES TO THE POPULATION UNDER THE CONDITIONS OF MARITAL STATE

Анотація. У статті аналізуються проблеми публічного управління та адміністрування щодо надання адміністративних послуг населенню в умовах воєнного стану. Виокремлено низку важливих рішень, прийнятих українським урядом у сфері надання адміністративних послуг під час воєнного стану: – продовження дії «протермінованих» паспортів, посвідчень водія; – автоматичне продовження соціальних виплат; – перенесення місця виплат пенсій і соціальних допомог незалежно від зареєстрованого місця проживання; – телефонне підтвердження статусу безробітного; – резервні державні реєстри і перенесення їх у «хмару»; – «ЄДокумент»; – шлюб протягом доби без доплат, з використанням відеозв'язку і свідків; – грошова допомога («ЄДопомога») без зайвих умов і складних процедур; – обмін посвідчення водія без медичної довідки тощо. Зауважено, що при наданні адміністративних послуг важливо врахувати потреби тієї частини населення, яка не є користувачем застосунку «Дія». Тому можливість звернутися до Центрів надання адміністративних послуг за допомогою є важливою.

Воєнний стан став серйозним випробуванням для системи правової допомоги в Україні. З одного боку, він виявив її вразливість до зовнішніх загроз та потреб в оперативному адаптуванні до нових умов. З іншого боку, цей період стимулював розвиток нових форм та методів надання адміністративних послуг. Підвищення якості надання адміністративних послуг можливе шляхом змін у інформаційно-технологічному середовищі, збільшення електронної складової в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг та активного використання інноваційних технологій у налагодженні комунікацій між органами влади та споживачами послуг.

Створення сприятливих та доступних умов для доступу до адміністративних послуг – одне з головних завдань, яке має вирішувати місцева влада. Адже основною метою публічної адміністрації є надання послуг, і саме за якістю послуг усі громадяни оцінюють компетентність та обізнаність влади.

Ключові слова: публічне управління та адміністрування, публічні послуги, адміністративні послуги, електронні послуги, цифровізація публічного управління, війна та воєнний стан.

Annotation. The article analyzes the problems of public management and administration regarding the provision of administrative services to the population under martial law. The author singled out several important decisions taken by the Ukrainian government in the field of providing administrative services during martial law: – extension of validity of «expired» passports and driver's licenses; – automatic continuation of social benefits; – transfer of the place of payment of pensions and social benefits regardless of the registered place of residence; – telephone confirmation of the unemployed status; –

reserve state registers and their transfer to the «cloud»; – «eDocument»; – marriage within 24 hours without extra charges, with the use of video communication and witnesses; – cash assistance («isHelp») without unnecessary conditions and complicated procedures; – exchange of a driver's license without a medical certificate, etc. When providing administrative services, it is essential to take into account the needs of that part of the population that is not a user of the «Action» application. Therefore, it is crucial to be able to turn to the Centers to provide administrative services for help.

Martial law became a severe test for the legal aid system in Ukraine. On the one hand, he revealed its vulnerability to external threats and the need for rapid adaptation to new conditions. On the other hand, this period it has stimulated the development of new forms and methods of providing administrative services. Improving the quality of administrative services is possible through changes in the information technology environment, increasing the electronic component in the activities of entities providing administrative services, and active use of innovative technologies in establishing communications between authorities and service consumers.

Creating favorable and affordable conditions for access to administrative services is one of the main tasks that local authorities must solve. After all, the main goal of public administration is the provision of services, and it is by the quality of services that all citizens evaluate the competence and awareness of the authorities.

Keywords: public management and administration, public services, administrative services, electronic services, digitalization of public administration, war and martial law.

Постановка проблеми. Втручання російської федерації в Україну стало викликом безпрецедентного рівня для всієї системи публічного управління та адміністрування. В умовах воєнного стану державні органи та органи місцевого самоврядування змушені адаптувати свою роботу до нових реалій, зокрема й у сфері надання адміністративних послуг. Водночас, перші дії органів державної влади щодо запровадження воєнного стану та спрямування роботи державних інституцій у цій ситуації визначили напрямок змін у цій сфері.

Люди народжуються, помирають і одружуються. Людям потрібні паспорти, щоб засвідчити свою особу. Зростання вимушеної міграції вимагає належної реєстрації та захисту внутрішньо переміщених осіб. Є потреба у реєстраційних діях з транспортними засобами, зокрема і для цілей оборони, з відновленням втрачених посвідчень водія тощо. Адміністративні послуги у сфері нерухомості, землі, будівництва та інших сферах просто необхідні для відновлення України. Саме тому метою нашої статті є висвітлення викликів, з якими стикається сфера надання адміністративних послуг в умовах воєнного стану.

Метою дослідження є системний аналіз публічного управління та адміністрування щодо надання адміністративних послуг населенню в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [1].

Зі змісту пункту 11 статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» випливає, що адміністративна послуга – дія, що може здійснюватися за заявою особи або за власною ініціативою адміністративного органу [6].

Відповідно до Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, адміністративна послуга визнається як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом (органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, державними підприємствами,

установами, організаціями), що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [7].

У дисертації Г. Писаренко зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [8].

Дещо інше визначення адміністративної послуги дає Є. Легеза, а саме як врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації із розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акту (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків [9].

Варто виділити низку важливих рішень, прийнятих українським урядом у сфері надання адміністративних послуг під час воєнного стану: – продовження дії «протермінованих» паспортів, посвідчень водія; – автоматичне продовження соціальних виплат; – перенесення місця виплат пенсій і соціальних допомог незалежно від зареєстрованого місця проживання; – телефонне підтвердження статусу безробітного; – резервні державні реєстри і перенесення їх у «хмару»; – «Документ»; – шлюб протягом доби без доплат, з використанням відеозв'язку і свідків; – грошова допомога («Допомога» – 6500 грн) без зайвих умов і складних процедур; – обмін посвідчення водія без медичної довідки тощо [3].

Оскільки велика кількість людей були вимушено переміщені, послуги для ВПО (внутрішньо переміщених осіб) також набули важливого значення. Право на отримання цього статусу отримали ті, хто був вимушений покинути свої домівки через військові дії, тобто ті, хто переїхав з регіонів, де ведуться активні бойові дії. Статус ВПО також надається особам, які переміщаються в межах цих «небезпечних» областей.

Важливим видається те, що вимушена міграція з одного постійного місця проживання в іншу територіальну громаду, навіть у межах одного регіону, безумовно, повинна претендувати на комплексну державну допомогу. Також гарним рішенням було надання внутрішньо переміщеним особам щомісячної грошової допомоги.

Згідно з статтею 9 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Від початку воєнного періоду окрім базових адміністративних послуг в діяльність ЦНАП додається більш широкий список послуг, який включає надання допомоги постраждалим та ветеранам війни, реєстрацію переміщених осіб тощо. Наголошуємо, що ЦНАПи змінюють свої робочі процеси, зокрема збільшують використання електронних послуг, мінімізують кількість фізичних візитів громадян та підвищують безпеку для відвідувачів і персоналу.

Варто зауважити, що створення ЦНАП стало складовою проведення однієї з найуспішніших реформ щодо децентралізації в країні, сприяло розвитку та збільшенню потенціалу регіонів.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо проходження державної служби та функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» (2022) № 2259-IX від 12.05.2022 р. внесено низку змін у діяльність ЦНАПів, зокрема встановлено, що у

постраждалих від конфлікту регіонах вони можуть самостійно визначати деталі надання різних послуг [2].

Воєнний стан суттєво вплинув на роботу ЦНАПів. Дійсно, з першого дня повномасштабного вторгнення надання адміністративних послуг у Центрах було призупинено. Адже більшість послуг, що надаються ЦНАП, проводяться через реєстри. Проте, Центри знайшли своє місце для держави навіть у цей критичний час. Від самого початку вони були гуманітарними центрами для ВПО.

Слід зазначити, що в Україні активно розвивається система електронного урядування, яка включає наступні елементи: електронний цифровий підпис (ЕЦП) – інструмент, що забезпечує юридичну силу електронних документів; електронні сервіси для бізнесу, тобто платформи, що дозволяють підприємцям реєструвати бізнес, подавати звітність та сплачувати податки онлайн; державні реєстри, тобто електронні бази даних, що містять інформацію про громадян, майно, бізнес тощо, і доступні для взаємодії між різними державними органами.

Якщо говорити про зарубіжний досвід, то, наприклад, у Болгарії адміністративною послугою вважається будь-яка діяльність, пов'язана з наданням послуг адміністративними структурами та організаціями, що надають публічні послуги [10].

Водночас у деяких країнах термін «публічні послуги» також використовується для позначення послуг, що надаються центром населенню на основі місцевих зборів (наприклад, ремонт доріг, вивіз сміття або ж громадські роботи тощо). У багатьох випадках законодавство окремих країн не розрізняє публічні послуги та адміністративні як окремі категорії, але встановлені різні підходи щодо оплати публічних та адміністративних послуг.

Всі адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. До спеціальних суб'єктів надання адміністративних послуг відносяться нотаріуси. Зокрема, це відносини, пов'язані з державною реєстрацією прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Державна реєстрація речових прав та їх обтяжень робить суспільні відносини щодо нерухомого майна прозорими та більш визначеними, зокрема, у контексті конкретизації права власності тощо [4].

Таким чином, розширення кола суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а це нотаріуси та/або органи місцевого самоврядування, відповідає конституційно визначеному принципу правової та демократичної держави (ст. 1), в якій утвердження і забезпечення прав та свобод є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України) [5].

Проте Україна успішно пододала труднощі у сфері надання послуг, які виникли з початком збройної агресії росії. Додаток «Дія», роботу якого свого часу вимушено призупинили, не лише швидко вирішив проблему виплати державної допомоги («Підтримка»), а й запровадив інші корисні сервіси, які суттєво допомогли у ситуації, що склалася. Сьогодні «Дія» дозволяє громадянам подати заявку про пошкоджене майно під час війни, отримати довідку ВПО, а також подати єДекларацію для бізнесу у декілька кліків.

Висновки. При наданні адміністративних послуг важливо врахувати потреби тієї частини населення, яка не є користувачем застосунку «Дія». Тому можливість звернутися до Центрив надання адміністративних послуг за допомогою є важливою.

Воєнний стан став серйозним випробуванням для системи правової допомоги в Україні. З одного боку, він виявив її вразливість до зовнішніх загроз та

потреб в оперативному адаптуванні до нових умов. З іншого боку, цей період стимулював розвиток нових форм та методів надання адміністративних послуг. Підвищення якості надання адміністративних послуг можливе шляхом змін у інформаційно-технологічному середовищі, збільшення електронної складової в діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг та активного використання інноваційних технологій у налагодженні комунікацій між органами влади та споживачами послуг.

Створення сприятливих та доступних умов для доступу до адміністративних послуг – одне з головних завдань, яке має вирішувати місцева влада. Адже основною метою публічної адміністрації є надання послуг, і саме за якістю послуг усі громадяни оцінюють компетентність та обізнаність влади.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги: Закон України від 27.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 02.06.2024).
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо проходження державної служби та функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: Закон України від 12.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 02.06.2024).
3. Правова держава. Вип. 33. Київ: Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України, 2022. 718 с.
4. Кармаза О.О. Концепції охорони та захисту житлових прав в Україні: матеріальний та процесуальний аспекти: монографія. Миронівка: ПрАТ «Миронівська друкарня», 2013. 400 с.
5. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 02.06.2024).
6. Про адміністративну процедуру: закон України від 17.02.2022 № 2073-IX: станом на 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 02.06.2024).
7. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006%D1%80#Text> (дата звернення: 02.06.2024).
8. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса: Одеська нац. юрид. академія, 2006. 195 с.
9. Адміністративне право: навч. програма / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Ю.В. Іщенко, В.П. Чабан; за заг. ред. В.К. Колпакова. Київ: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2010. 27 с.
10. Закон за администрацията. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520> (дата звернення: 02.06.2024).

References

1. Pro administrativni posluhy: Zakon Ukrainy vid 27.04.2024 [On administrative services: Law of Ukraine from April 4 2024]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> [in Ukrainian].
2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo prokhodzhennia derzhavnoi sluzhby ta funktsionuvannia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh voiennoho stanu: Zakon Ukrainy vid 12.05.2022 [On making changes to some laws of Ukraine regarding public service and the functioning of local self-government bodies under martial law: Law of Ukraine from May 12 2022]. zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> [in Ukrainian].
3. Pravova derzhava [Rule of law] (2022). Kyiv: In-t derzhavy i prava imeni V.M. Koretskoho NAN Ukrainy [in Ukrainian].
4. Karmaza, O.O. (2013). *Kontseptsii okhorony ta zakhystu zhytlovykh prav v Ukraini: materialnyi ta protsesualnyi aspekty: monohrafiia* [Concepts of protection and protection of housing rights in

- Ukraine: material and procedural aspects: monograph*]. Myronivka: PrAT «Myronivska drukarnia» [in Ukrainian].
5. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
 6. Pro administratyvnu protseduru: zakon Ukrainy vid 17.02.2022 № 2073-IX [On administrative procedure: Law of Ukraine from February 17 2022 № 2073-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [in Ukrainian].
 7. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku systemy nadannia administratyvnykh posluh orhanamy vykonavchoi vlady [On the approval of the Concept of development of the system of administrative services provision by executive authorities]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006%D1%80#Text> [in Ukrainian].
 8. Pysarenko, H.M. (2006). Administratyvni posluhy v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi aspekty [Administrative services in Ukraine: organizational and legal aspects: thesis]. *Candidate's thesis*. Odesa: Odeska nats. yuryd. akademiia [in Ukrainian].
 9. Kolpakov, V.K., Kuzmenko, O.V., Ishchenko, Yu.V., & Chaban V.P. (2010). Administratyvne pravo: navch. prohrama [Administrative law: education. program]. Kyiv: Kyivskiy nats. un–t vnutr. sprav [in Ukrainian].
 10. Zakon za admynstratsyiata [Law on administration]. *lex.bg*. Retrieved from <https://lex.bg/laws/ldoc/2134443520> [in Bulgarian].

*Подано до редакції 18.07.24 р.
Прийнято до друку 30.08.24 р.*